Ontario

The *Real Estate and Business Brokers Act*
Proposals for Reform

This paper addresses legislative reform. The issues raised in this paper are those for which legislative responses could be part of the solution to marketplace problems. The proposals outlined in this paper are intended solely for discussion purposes and will only become law if the Legislative Assembly passes such legislation.

Ministry of Consumer and Commercial Relations
September 2000

Message from the Minister of Consumer and Commercial Relations

I am pleased to launch this consultation on proposals to reform the *Real Estate and Business Brokers Act*..

This sector-specific consultation is one part of the Ontario government's effort to develop consumer protection legislation that would encourage the continued growth of a thriving, vital provincial economy, competitive in the global marketplace.

Three central principles guide the proposals set out in this paper:

- Consumer protection legislation should be fair, so that consumers are confident they can make a major purchase safely and with adequate information. This is vital to enhancing Ontario's reputation as a place for businesses to grow and invest.
- Laws should be responsive to the needs of consumers and businesses. To achieve effective consumer protection, we need laws that are consistent and practical and effective regulations and remedies that consumers and businesses can easily understand and follow.
- A modern legislative framework requires the flexibility to be readily adapted to future consumer and business needs in the marketplace.

The introduction of proposals for reform of the *Real Estate and Business Brokers Act* parallels simultaneous sector-specific discussions around the *Motor Vehicle Dealers Act* and the *Travel Industry Act*. These consultations complement the August 10, 2000 launch of proposals for new comprehensive consumer protection legislation in Ontario.

To receive your copy of any or all of the four consumer protection consultation papers visit the Ministry of Consumer and Commercial Relations Web site at www.ccr.gov.on.ca, call (416) 326-8555 or 1-800-268-1142, or call your local MPP's Constituency Office.

The ministry is currently engaged in a separate review of the day-to-day administration of various acts by administrative authorities (including the *Real Estate and Business Brokers Act).* Details of this process may be obtained from the Web site or at the telephone numbers above.

I encourage all interested parties to make submissions on the proposals. Written comments and submissions should be made no later than November 3, to:

Ministry of Consumer and Commercial Relations
Consumer Protection Sector Consultations
250 Yonge Street, 35th Floor
Toronto, Ontario M5B 2N5
Facsimile: (416) 326-8885 or E-mail: cpa@ccr.gov.on.ca

I look forward to hearing from you, and thank you for your interest in the *Real Estate and Business Brokers Act.*

R. W. Runciman

Robert W. Runciman, MPP
Leeds-Grenville
Minister of Consumer and Commercial Relations
September 5, 2000

Table of Contents

I. INTRODUCTION *1*

II. BACKGROUND *1*

III. PROPOSALS FOR CONSIDERATION *3*

1. REGISTRATION ACTIVITIES *3*
2. ADVERTISING *5*
3. REGULATION OF TRADING *6*
4. TRUST ACCOUNTS *7*
5. COMPLIANCE AND ENFORCEMENT *8*
6. *REDUCING RED TAPE* *10*
7. RESPONSIVE AND ADAPTABLE CONSUMER PROTECTION THROUGH MINISTER'S RULE-MAKING *11*

IV. YOUR TURN *12*

APPENDIX ONE *14*

I. Introduction

This consultation paper invites comments on developing a new *Real Estate and Business Brokers Act* (REBBA or the Act).

The largest purchase most consumers make is their home. The Ontario government regulates real estate sales to ensure that home buying consumers are treated fairly and that businesses have clear and consistent rules to follow. Over 50 years old, REBBA needs to be modernized to reflect on-going shifts in the marketplace. New business models and technologies are changing the way consumers and businesses interact. Legislative reform will ensure that consumers remain well-protected in a modern real estate market.

Three objectives guided development of the proposals in this consultation paper. First, the desire to provide consumers with protection so that a major purchase can be made safely and with adequate information. Second, the desire to be responsive to both businesses and consumers through the elimination of red tape and removal of obstacles to marketplace innovation. Finally, the desire for a flexible regulatory framework that can be readily adapted to future consumer needs in the marketplace without cumbersome legislative changes.

The Ministry of Consumer and Commercial Relations (MCCR) is interested in receiving your views. At key points in the paper, questions are posed to assist readers in organizing their thoughts on the issues presented. Individuals and organizations are encouraged to respond to the specific questions and to comment on any other issue related to regulating real estate sales in the province. Comments may be sent by fax, e-mail or regular mail to the addresses provided at the end of this paper.

The Government of Ontario is undertaking an unprecedented process of broad consumer protection reform. In addition to this paper, MCCR has released a consultation paper, *Consumer Protection for the 21st Century,* which contains proposals for the modernization of nine consumer statutes, including the *Consumer Protection Act* and the *Business Practices Act.* The Ministry is also consulting on proposed reforms to the *Motor Vehicle Dealers Act* and the *Travel Industry Act.* As well, public consultation is underway on proposed privacy legislation, to protect individuals' privacy rights and support e-commerce and Ontario's competitiveness. Copies of each consultation paper can be obtained online at www.ccr.gov.on.ca or by contacting the Ministry's General Inquiry Unit at (416) 326-8555 or 1-800-268-1142.

II. Background

The REBBA protects consumers by setting standards for brokers and salespersons (often referred to as "real estate agents"). The Act requires mandatory registration of brokers and salespersons and provides for the appointment of a Registrar with inspection powers. The Act also identifies those persons who may trade in real estate without registration. The REBBA includes the following features:

- **Registration** – Registration is the first step in ensuring the business activities of those who trade in real estate can be governed effectively by a regulating body. The Registrar determines whether applicants qualify for initial registration and subsequent renewals. The Registrar can propose to refuse, revoke, or suspend a registration. Terms and conditions can

also be applied to the registration with the agreement of the registrant. Where the Registrar proposes to refuse, revoke or suspend a registration the affected applicant or registrant may request a hearing before the Licence Appeal Tribunal (LAT or the "Tribunal"), an independent adjudicative agency of MCCR. In such cases, the Tribunal directs the Registrar on the course of action to be taken.

- **Marketplace Standards and Rules** – The Act requires brokers and salespersons to conduct business activity with honesty, integrity, financial responsibility and in accordance with the law. It provides provisions regarding the regulation of trading, the operation of trust accounts and advertising. For example, false and misleading statements in an advertisement are subject to a Registrar's order to immediately cease the use of such material. Failure to conduct business in accordance with the law can result in revocation, refusal or suspension of registration.

- **Inspection** – Inspections allow the Registrar to respond to consumer complaints and ensure that registrants are complying with the Act's provisions related to registration, maintenance of trust accounts and the regulation of trades. The REBBA requires registered brokers to carry on business at a place authorized by the registration. It enables inspectors to access all books and records of the registered persons relevant to the purposes of inspection. The Act prohibits the obstruction of any inspection or investigation. (Approximately 1,000 inspections are conducted annually).

- **Investigation and Prosecution** – Occasionally, an investigation may be necessary into the operations of a broker or salesperson. Investigators are appointed under REBBA and designated as Provincial Offence Officers. Investigators gather evidence and, in certain circumstances, may obtain search warrants and lay charges. Offenders can also be prosecuted.

Since 1997, REBBA has been administered by the Real Estate Council of Ontario (RECO), a non-profit administrative authority established under the *Safety and Consumer Statutes Administration Act, 1996.* Legislative requirements are administered by RECO, but the Government of Ontario remains responsible for the development of these provisions, and for assessing the performance of RECO in administering the Act. To ensure that RECO properly carries out its mandate, the government developed a number of governance and accountability mechanisms including the signing of an administrative agreement with RECO.

The focus of this paper is to ensure that statutory protection of consumers is relevant in today's marketplace by reviewing and proposing updates to the current legislation.

The Ministry is currently engaged in a separate review of the day-to-day administration of various acts (including REBBA) by administrative authorities. Further details of this process may be obtained online at www.ccr.gov.on.ca or by contacting the Ministry's General Inquiry Unit at (416) 326-8555 or 1-800 268-1142.

III. Proposals for Consideration

1. Registration Activities

Registration of salespersons and brokers is an integral component of maintaining effective consumer protection in real estate transactions. The proposals contained in this section are designed to strengthen consumer protection in two ways: 1) by ensuring that applications and registrations can be dealt with effectively and expeditiously, and 2) by ensuring that the registration process covers various types of real estate businesses.

Review of Applicants

All brokers and salespersons are required to register under REBBA. Registration allows brokers and salespersons to trade in real estate subject to the laws of Ontario. An applicant is entitled to registration or renewal of registration under the terms specified in the Act. The Act requires that no broker shall employ a non-registered salesperson, and that no person shall trade in real estate as a salesperson unless he or she is registered as a salesperson of a registered broker. Note: Section 5 of the Act exempts certain persons from registration requirements; for example, a solicitor where the trade is made in the course of and as part of the solicitor's practice.

The Registrar determines whether applicants qualify for initial registration and for renewals. The Registrar can propose to refuse, revoke or suspend a registration. Terms and conditions can also be applied to the registration with the agreement of the registrant. Some of the grounds for proposing to refuse, revoke or suspend a registration include:

- having regard to the applicant's financial position, the applicant cannot reasonably be expected to be financially responsible in the conduct of business;
- the past conduct of the applicant (officers and directors in the case of a corporation) affords reasonable grounds for belief that the applicant will not carry on business in accordance with law and with integrity and honesty; or
- the applicant is carrying on activities that are, or will be, if the applicant is registered, in contravention of REBBA and its regulations.

Further, the Registrar may refuse to renew, or may suspend or revoke, a registration where the registrant is in breach of a term or condition of the registration.

While the intent of the registration process is relatively clear, the scenarios described below illustrate how the purposes of the Act, in particular circumstances, can be frustrated.

A potential real estate salesperson, John, has his registration application refused because, after review, the Registrar determines he could not be expected to be financially responsible in the conduct of business. The Registrar issues a proposal to refuse the application that is supported by a subsequent Licence Appeal Tribunal's review and decision. A week after the LAT decision, the applicant re-applies for registration.

Currently, registrants or applicants who have had their registration revoked or refused may, in certain circumstances, re-apply for registration without waiting for a prescribed period of time. It is proposed that the Act set out a minimum period to be prescribed by regulations, during which refused or revoked applicants would have to wait before they could re-apply for registration.

Registration criteria related to corporations could also be clarified. The requirement that an applicant be expected to be financially responsible in the conduct of business should apply not only to the corporation, but its officers and directors as well. It is proposed that this change be made to the Act.

Questions for Consideration:

1) *Does the proposal to prescribe a minimum time period in which revoked or refused applicants cannot re-apply for registration seem reasonable?*

2) *Do you support the proposal to consider the financial responsibility of corporate directors and officers in reviewing applications?*

Classes of Registration

Under REBBA, there are only two types of registrations: brokers and salespersons. However, the marketplace is substantially more complex than when the legislation was first enacted. Brokers and salespersons are often experts in one area of the real estate market: for example, commercial versus residential real estate. Brokers who specialize in business transactions (i.e. the sale of a business) which may or may not involve physical properties are also covered by the Act. Although there are different types of transactions covered by the Act, there are only two types of registrants.

One option for dealing with this variation would be to create new categories of registration with terms and conditions for different practitioners. Another option would be to create a single-class registration with sub-categories of designation for specialization. Under such a system every registrant would fulfill the requirements of a broker which ensures a solid base of sector knowledge. Brokers would then become specialists in specific areas recognized under statute, provided they meet prescribed educational and qualification criteria.

It is proposed that the Act permit classes or subclasses of broker and salesperson registration to accommodate specialized areas. The content of the curriculum and certification of education providers to provide specialist training would be prescribed by regulations. Brokers who obtain specialist qualifications and designation could advertise their services accordingly.

There are also an increasing number of businesses involved in a variety of aspects of real estate transactions. For example, real estate assistants, real estate counselors and consultants, and property managers regularly interact with real estate consumers.

The growth of the Internet has also generated a number of new practices, in particular, the emergence of online referral sites, which will likely increase in importance over time.

The growing popularity of the Internet will encourage more real estate practitioners to provide online listings and information such as online video tours and cost comparison data. Brokers may have little alternative but to align themselves with online referral sources which may become the preferred information source for consumers. Some U.S. jurisdictions have dealt with these concerns by issuing guidelines for registrants to follow when dealing with referral services. To deal with new types of real estate business models, it is proposed that the Act enable classes of registrants with respective terms and conditions to be prescribed by regulation.

Questions for Consideration:

3) *Do you agree with the proposal to provide for classes or sub-classes of broker and salesperson registrations for specialized areas?*

4) *Should the Act require the registration of a broader range of real estate businesses? If so, which types of real estate businesses should be required to be registrants?*

2. Advertising

Coverage of Advertising Standards

Currently, the Act's general provisions regarding false or misleading advertising do not apply to a number of entities that regularly advertise real estate transactions, such as real estate consultants.

While house hunting, Jessica sees an advertisement in the newspaper for an affordable townhouse in her area. At first glance, the property appears to be everything she is looking for. After further research, however, she discovers the advertisement was quite misleading. She tries to have the ad removed, but because the ad was not placed by a registered salesperson or broker, she finds that this is no easy task.

In other Ministry legislation where there are specific concerns regarding advertising content, such as the *Liquor Licence Act*, advertising provisions may apply to any party not just licensed manufacturers and restaurants. Given that broader coverage of real estate advertising rules would strengthen consumer protection provisions, it is proposed that the Act allow advertising regulations/rules to apply to any business that advertises real estate transactions.

Question for Consideration:

5) *Should all businesses that advertise real estate, including those that are not registered under REBBA, be subject to advertising provisions under REBBA and its regulations?*

Remedial Actions for Advertising Infractions

Penalties related to the enforcement of advertising provisions under the Act are somewhat limited. Under the Act, if it is believed on reasonable and probable grounds that a broker is making a false, misleading or deceptive statement in any advertisement, the Registrar may issue an order to cease advertising which takes immediate effect. This requires a written notice and, while most registrants comply with such orders, brokers are entitled to request a hearing before the Licence Appeal Tribunal. The Tribunal may grant a stay to the immediate cessation order until LAT's decision is issued. As such, in certain circumstances, it may take weeks or months before a misleading advertisement is removed.

There is also no authority under the Act to require a retraction or correction of an advertisement once an order has been upheld. It is proposed that the Act create the authority for immediate remedies, such as compliance orders, on registrants that do not comply with REBBA advertising provisions.

Finally, there are no specific penalties under the Act for improper advertising other than suspension or revocation of registration. It is proposed that the Act be amended to create the

authority for advertising penalties to be prescribed by regulations to apply in cases of false or misleading advertising.

Questions for Consideration:

6) *Is the proposal to create the authority for immediate remedies, such as compliance orders, on registrants that do not comply with REBBA advertising provisions reasonable?*

7) *Is the proposal to create the authority for specific advertising penalties to apply in the case of false or misleading advertising appropriate? If so, what types of penalties would be reasonable?*

3. Regulation of Trading

False Information

The falsification of documents or the supplying of false or misleading information connected to a trade in real estate is a problem in the industry. These actions can affect not only individual home buyers but also honest registrants, mortgage lenders, appraisers, land registration systems, and real estate boards.

Suzy is a first time home buyer. She is on a strict budget and having trouble qualifying for a mortgage on a particular house. To "help her out", Suzy's real estate salesperson shows her how to falsify financial information on a mortgage application to qualify for more money from a bank. Suzy obtains a mortgage following the salesperson's advice, but soon runs into financial difficulty. After a few months she is forced to sell her new home incurring a significant loss.

Such practices could be considered a violation of a registrant's obligation to conduct business with honesty and integrity and are consequently grounds for suspension or revocation of a registration. However, an extra offence provision related to false information would underscore the severity of the matter and strengthen consumer protection. It is proposed that REBBA make it an offence for registrants to falsify or assist in falsifying any information or documentation relating to real estate transactions or to furnish false or deceptive information or documents relating to real estate transactions. Similarly it could be made an offence for registrants to induce or counsel any person to falsify or supply deceptive information.

Question for Consideration:

8) *Is it appropriate to include offence provisions that specifically prohibit registrants from providing false information or assisting others in falsifying information relating to real estate transactions?*

Dual Agency

In the context of real estate transactions, dual agency refers to situations where the same broker or salesperson represents both the purchaser and the vendor. This type of situation gives rise to potential conflicts of interest making adequate disclosure very important. Rules governing the relationship between a principal and an agent, such as a real estate broker, are set out in common law, which addresses issues such as fiduciary responsibilities. RECO's general code of conduct disclosure provisions also require members to disclose all information relevant to a transaction.

Shortly after buying a new house, a consumer files a complaint against his salesperson, alleging that she failed to act in his best interest because she was also working for the vendor. Responding to the consumer's complaint, the salesperson explains that the dual agency arrangement was revealed to the consumer at their first meeting. Unfortunately, the salesperson is unable to prove this definitively because the disclosure was not made in writing.

To avoid conflicts of interest in dual agency situations, some jurisdictions provide that broker companies can only act for vendors or for purchasers, but not for both. Other jurisdictions address potential conflicts of interest by providing specific guidelines, including disclosure requirements that a broker must follow in a dual agency situation.

Question for Consideration:

9) Should the Act prohibit dual agency in real estate transactions or should it include explicit provisions to govern dual agency situations?

4. Trust Accounts

Real estate brokers handle home buyers' deposits in trust in accordance with the provisions of the Act. A number of issues exist related to the disbursement of trust monies and interest accruing on trust accounts.

Currently, if a person entitled to a trust monies cannot be located a year after the person became entitled to the monies, the broker who holds the money must pay it to RECO. RECO must pay that money to the person who is entitled to it. The Act does not address what RECO should do if it cannot locate the person.

The issue becomes more problematic where the registration of a broker terminates. There are no specific rules in REBBA dealing with the termination of a broker.

Finally, REBBA has no provisions regarding unclaimed interest amounts which leads to confusion about who is entitled to such interest. While these interest amounts are negligible with respect to individual transactions, collectively they can add up to significant amounts. Some provinces have dealt with unclaimed monies through the establishment of a special non-profit foundation with goals related to real estate. It is proposed that REBBA be amended to allow unclaimed trust monies[1] to be used for charitable public interest purposes.

[1] The term unclaimed trust monies is not intended to refer to trust monies which may go unclaimed for a period of time because entitlement may be under dispute, (for example, monies that may be subject to litigation) but rather those monies for which entitlement is clear but which go unclaimed.

Question for Consideration:

10) Is it appropriate to permit the use of unclaimed trust monies to be used for charitable public interest purposes?
   a) If so, what rules should apply regarding the disbursement of such funds?
   b) Should the Act contain explicit rules dealing with termination of a brokerage?
   c) Should the Act expressly deal with the issue of interest payable on trust accounts?

5. Compliance and Enforcement

Under REBBA there are approximately 1,000 complaints annually and 1,200 inspections, investigations and prosecutions each year. Effective enforcement supports the important consumer protection provisions of the Act. As with registration, the current enforcement provisions should be broadened to deal with the variety of compliance issues raised under the Act.

Expedited Suspensions

In order to suspend or revoke or refuse to renew the registration of a broker or salesperson, the Registrar is required to initiate a legal process. If the registrant requires a hearing, some time may elapse before a hearing is scheduled. In some situations, consumers may be at risk and the reputation of the industry damaged during this period.

Under the *Travel Industry Act*, the Registrar can, where he or she considers it to be necessary in the public interest, order an immediate suspension of registration. If the registrant requires a hearing, the suspension expires within 15 days of the date of the notice requiring the hearing, unless the hearing has commenced within the time period. LAT has the authority to extend the suspension until the hearing is concluded. This arrangement allows action to be taken where it is felt the ongoing operation of a registrant, during the review process, would create a significant consumer protection risk.

In order to deal with situations where it is in the public interest to impose an immediate suspension on a registrant, it is proposed that REBBA include the authority to propose immediate suspensions. As provided for in the *Travel Industry Act*, registrants would be entitled to the commencement of a hearing within a specified time frame or the suspension would be lifted.

The ability to impose an immediate suspension is not intended as an alternative to prosecutions under the Act. The authority will be used to minimize potential harm to the consumer, while the process is ongoing to determine if a contravention under the Act has occurred.

Question for Consideration:

11) Is it reasonable to include the authority for immediate suspensions, where it is considered necessary in the public interest? If so, should the hearing be commenced within a specified time period?

Alternatives to Suspensions and Revocations

Revocation or suspension of registration and prosecutions are the current approach for dealing with infractions under the Act. The Act does not allow for administrative penalties or other remedial tools for less serious infractions. The authority to impose administrative penalties or orders of restitution for minor infractions would provide greater flexibility to ensure compliance.

Juan, a potential home buyer, files a complaint against Mary, a registered salesperson. Following an investigation, the Registrar determines that Mary did make a couple of honest mistakes in her dealings with Juan. The Registrar decides that a suspension is too harsh a sanction in this particular case.

Under such circumstances creating the authority for administrative penalties to match the severity of the problem would benefit both consumers and registrants. Registrants would not be threatened with suspension for relatively minor infractions and consumers would benefit from the imposition of new sanctions in cases that currently do not merit the suspension or revocation of registration. It is proposed that REBBA be amended to provide for alternate penalties, as prescribed by regulations, to suspension or revocation of registration.

The ability to impose administrative penalties is not intended as an alternative to prosecutions under the Act. The authority would be used to allow sanctions to match the severity of the problem, while allowing, if appropriate, an ongoing process to determine if a contravention under the Act has occurred.

Question for Consideration:

12) Do you agree that the Act should include administrative penalties as prescribed by regulation? If so, what types of penalties should be implemented to deal with compliance and enforcement issues?

Offences

As mentioned earlier, there is an ongoing consultation on proposals for the modernization of nine consumer statutes, including the *Consumer Protection Act* and the *Business Practices Act.* One of the proposals under consideration is that the maximum fines and penalties for offences under these Acts be increased.

Consistent and effective fines and penalties provide a strong deterrent to those who would violate consumer protection laws. To ensure a consistent approach to fines and penalties across all statutes related to consumer protection, it is proposed that the maximum penalties for offences, as defined in this Act, be increased to $50,000 for individuals, $250,000 for corporations. In addition, it is proposed that the maximum term for imprisonment be increased to two years less a day from one year.

Question for Consideration:

13) Do you believe the maximum fines and penalties for offences should be increased and made consistent with other legislation related to consumer protection?

6. *Reducing Red Tape*

As stated in the introduction, it is a government priority to reduce unnecessary regulatory requirements. Red tape, whether in the form of overly burdensome regulation or overly complicated remedies, is an obstacle that should be eliminated. In reviewing REBBA, one of the Ministry's goals is to eliminate unnecessary requirements and clarify and streamline legislative provisions. Examples of red tape provisions include the following.

Holding Shares

The Act requires that registered brokers hold shares carrying at least 51 per cent of the voting rights attached to all the shares of a corporate brokerage. The goal of this requirement is to ensure accountability for the activities of the brokerage and its employees. The broker who holds these shares is informally referred to as the "broker of record." The share ownership requirement, however, can act as a barrier to investment in the industry. The requirement can also be circumvented through complex corporate ownership arrangements. In order to address this situation it is proposed that the 51 per cent share ownership rule be eliminated and replaced with a formal broker of record designation, with specific requirements prescribed by regulation. These requirements could include provisions requiring that the broker is an officer of the corporation, and/or a signatory to the trust account.

Question for Consideration:

14) Is it reasonable to eliminate the 51 per cent share ownership provision and amend broker ownership provisions to include specific requirements for a "broker of record." If so, what specific requirements should be included?

Broker Accountability

Currently, REBBA does not state expressly that brokers are responsible for the actions of salespersons under their employ. However, this is suggested by the requirement that salespersons must be registered as a salesperson of a registered broker. Some of the Act's provisions and requirements apply expressly to brokers, while others apply to brokers and salespersons. There is occasionally confusion about who is ultimately responsible for a particular action. It is proposed that the broker's supervisory role be established clearly to specify where ultimate accountability lies.

Question for Consideration:

15) Is the proposal to clarify brokers' supervisory roles a reasonable one?

Reporting Requirements

Confusion over what constitutes a deficiency in books and record-keeping occasionally leads to disputes between registrants and the Registrar. Creating authority under the Act, through regulation or Minister's rules, to clarify the form, location and content of broker records will provide greater clarity to business about their obligations under the Act. It is proposed that the Act create the authority to clarify requirements related to the form, location and content of books and records.

Questions for Consideration:

16) Is it appropriate to amend the Act to create the authority to clarify form, content and location requirements related to books and record-keeping?

17) Are there other red tape amendments that should be considered?

7. Responsive and Adaptable Consumer Protection through Minister's Rule-making

One of the greatest challenges in consumer protection legislation is ensuring that regulatory standards can be adapted rapidly to a changing marketplace. Typically, in order for a government to improve consumer protection under an Act like REBBA, an amendment of legislation is required, which can be a lengthy process. This can make achieving timely adjustments extremely difficult.

It is proposed that authority be established under REBBA for the Minister to make "rules" for the purposes of enhancing consumer protection. A rule made by the Minister - for example, a new advertising guideline or insurance provision - would be a regulation under the Act and, therefore, have the force of law. It is proposed that Minister's rule-making be included in a reformed REBBA, in accordance with the following:

- The authority for the Minister's rule-making would specify that rules shall be for the purposes of enhancing consumer protection. This would emphasize that Minister's rule-making would be intended solely to improve and complement the protections that are the ultimate goal of the Act, not to reduce such protections.

- Minister's rule-making would not be used to contradict or eliminate any statutory provisions. Changes to the Act would continue to require legislative approval. Changes to any Regulations made by the Lieutenant Governor-in-Council would continue to require Cabinet approval.

- The Act would allow for consultation on proposed rules with any administrative authority to which REBBA is delegated. However, Minister's rule-making authority would be discretionary and would be used or not used as determined solely by the Minister.

- The section of the Act that would provide the Minister with statutory authority to make rules shall not be delegated to an administrative authority under the *Safety and Consumer Statutes Administration Act, 1996.* RECO, as the body administering REBBA, would be asked to play a key role in recommending proposed rules to the Minister, however, the authority to make rules would not be delegated to RECO. The Minister would also be able to consider input from other sources such as consumer groups or the consumer advocates when exercising this authority.

Among the benefits of this proposal is the Minister's ability to draw on the operational and marketplace expertise of RECO as well as the policy and legislative experience of the Ministry. The Minister would be equipped to respond effectively and efficiently to emerging consumer issues. Through this mechanism, such things as new standards of industry practice or advertising guidelines would be able to keep pace with the changing marketplace.

An example of where rule-making may make sense in the real estate industry is in the area of advertising standards. Rules may be an effective way to provide clarity for registrants about what types of advertising is considered appropriate. The rules would not be inconsistent with the Act or its regulations, but rather would provide more detail with respect to what types of advertising would be considered false or misleading. Implementing the requirements and subsequent updates through rule-making would allow for changes to be made quickly in response to marketplace changes.

Questions for Consideration:

18) Is the proposal to establish authority under REBBA for the Minister to make rules for the purpose of enhancing consumer protection sensible, in light of the rapidly evolving marketplace?

19) Do the conditions surrounding use of the proposed Minister's rule-making provide a reasonable set of checks and balances?

IV. Your Turn

As stated in the introduction, the three objectives guiding the development of legislative proposals are fairness for consumers, responsive regulation and the increased flexibility needed to deal with a constantly changing marketplace.

We need the input, advice, views and suggestions of consumers, businesses, professionals, academics and others to help us ensure that we are truly meeting these objectives.

A number of questions have been posed throughout the document. These questions can be found in the questionnaire provided. The Ministry of Consumer and Commercial Relations would very much appreciate your input. Thank you for taking the time and effort to read this paper.

You may submit comments to any one of the following:

Ministry of Consumer and Commercial Relations
Consumer Protection Sector Consultations
250 Yonge Street, 35th Floor
Toronto, ON M5B 2N5

Facsimile: (416) 326-8885

E-mail: cpa@ccr.gov.on.ca

This paper may be reviewed online at www.ccr.gov.on.ca

The Ministry of Consumer and Commercial Relations has been directed to consult with the public regarding how best to reform the *Real Estate and Business Brokers Act.* Any personal information you provide is subject to the *Freedom of Information and Protection of Privacy Act.* The information will be used to assist us in conducting and evaluating the results of the consultation, which may involve disclosure to, and use by, the Real Estate Council of Ontario,

other participants, institutions and interested parties during and after consultation. Your name will not be disclosed without your consent.

If you have any questions about the collection, use and disclosure of this information, please contact:

The Freedom of Information and Privacy Coordinator
Ministry of Consumer and Commercial Relations
(416) 326-8470

Appendix One
Real Estate and Business Brokers Act
Selected Statistics

	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00
Total Registrants:	48,897	49,283	49,357	46,200
Enforcement:				
# of Inspections	104	244	979	1,180
# of Investigations	N/A	15	20	30
# of Prosecutions	N/A	10	10	25
$ Fine Levied	N/A	$63,650	$18,500	$274,150
Inquires/Complaints:				
# of Inquiries/Complaints	682	463	618	1,190
Registrations:				
Total Registrations Processed	32,180	35,720	23,333	35,650

ISBN 0-7794-0132-8

09/2000

Ontario

Loi sur le courtage commercial et immobilier
Proposition relative à une réforme

Ce document porte sur une réforme législative. Les réponses législatives aux questions soulevées dans ce document pourraient faire partie de la solution du problème du marché. Les propositions soumises dans ce document n'ont d'autre objet que la discussion et deviendront force de loi une fois seulement que l'Assemblée législative aura adopté une telle législation.

Ministère de la Consommation et du Commerce
Septembre 2000

Message du ministre du Commerce et de la Consommation

C'est avec plaisir que je lance la consultation sur les propositions touchant la réforme de la *Loi sur le courtage commercial et immobilier.*

Cette consultation sectorielle s'inscrit dans une initiative du gouvernement de l'Ontario en vue d'élaborer une législation sur la protection du consommateur qui favorise la poursuite de la croissance d'une économie provinciale prospère, vigoureuse et concurrentielle sur le marché mondial.

Les propositions contenues dans ce document sont fondées sur trois grands principes :

- La législation sur la protection du consommateur doit être équitable afin que celui-ci soit assuré de faire ses achats importants en toute sûreté et en disposant de l'information pertinente. Cet aspect est vital si nous voulons rehausser la réputation de l'Ontario en tant lieu où les entreprises peuvent croître et investir.
- Les lois doivent être adaptées aux besoins des consommateurs et des entreprises. Pour assurer une protection efficace des consommateurs, nous avons besoin de lois qui soient cohérentes ainsi que de règlements et de correctifs pratiques et efficaces qui puissent être compris et observés facilement par ces deux groupes d'intervenants.
- Un cadre législatif moderne doit être facilement adaptable aux besoins du consommateur et de l'entreprise sur le marché.

La présentation des propositions de réforme de la *Loi sur le courtage commercial et immobiliers* coïncide avec des discussions sectorielles touchant la *Loi sur les commerçants de véhicules automobiles* et sur la *Loi sur les agences de voyage.* Ces consultations servent de complément au lancement, le 10 août 2000, des propositions relatives à une législation d'ensemble sur la protection du consommateur en Ontario.

Pour recevoir votre exemplaire de l'un ou l'autre ou de la totalité des documents de consultation sur la protection du consommateur, visitez le site Web du ministère de la Consommation et du Commerce à l'adresse www.ccr.gov.on.ca, communiquez avec le (416) 326-8555 ou le 1-800-268-1142, ou encore appelez le bureau de circonscription de votre député.

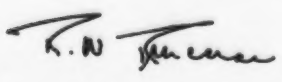
Le ministère procède actuellement à un examen séparé de l'administration courante des diverses lois (y compris de la *Loi sur le courtage commercial et immobilier*) par les autorités administratives. On peut obtenir plus de précisions sur ce processus sur le site Web du ministère ou en joignant les numéros de téléphones mentionnés ci-dessus.

J'encourage toutes les parties intéressées à présenter des mémoires sur les propositions. Les commentaires écrits et les mémoires doivent parvenir au ministère au plus tard le 3 novembre par l'un ou l'autre des moyens suivants :

Ministère de la Consommation et du Commerce
Consultations sur le secteur de la protection du consommateur
250, rue Yonge, 35e étage
Toronto (Ontario) M5B 2N5

Télécopieur : (416) 326-8885; courriel : cpa@ccr.gov.on.ca

Dans l'attente de vos commentaires, je vous remercie de l'intérêt que vous portez au document de réforme de la *Loi sur le courtage commercial et immobilier.*



Robert W. Runciman, député
Leeds-Grenville
Ministre de la Consommation et du Commerce
le 5 septembre 2000

Table des matières

I. INTRODUCTION..... 1

II. CONTEXTE..... 1

III. PROPOSITIONS SOUMISES À VOTRE RÉFLEXION..... 3

1. ACTIVITÉS RELATIVES À L'INSCRIPTION..... 3

2. PUBLICITÉ..... 5

3. RÉGLEMENTATION EN MATIÈRE DE COMMERCE..... 6

4. COMPTES EN FIDUCIE..... 8

5. SURVEILLANCE DE LA CONFORMITÉ ET NORMES D'APPLICATION.... 8

6. RÉDUIRE LA PAPERASSERIE..... 10

7. UNE PROTECTION DU CONSOMMATEUR ATTENTIVE ET COMPATIBLE GRÂCE À L'ÉTABLISSEMENT DE RÈGLEMENTS PAR LE MINISTRE... 11

IV. À VOTRE TOUR MAINTENANT..... 13

ANNEXE UN..... 14

I. Introduction

Ce document de consultation fait appel à des commentaires sur la rédaction d'une nouvelle *Loi sur le courtage commercial et immobilier* (LCCI ou la Loi).

Une résidence est l'achat le plus important réalisé par la plupart des consommateurs. Le gouvernement de l'Ontario légifère sur la vente immobilière afin de veuiller à ce que les consommateurs qui achètent une résidence soient traités avec honnêteté et que les entreprises suivent des règles claires et uniformes. Après plus de cinquante ans d'existence, la LCCI doit faire peau neuve afin de refléter les changements constants du marché. Les nouveaux modèles d'entreprises et les nouvelles technologies modifient la façon avec laquelle les consommateurs et les entreprises interagissent. La réforme législative s'assurera que les consommateurs sont toujours bien protégés dans un marché immobilier moderne.

L'élaboration des propositions dans ce document de consultation s'inspire de trois objectifs : Premièrement, la volonté d'assurer une protection aux consommateurs afin qu'ils puissent réaliser un achat important en toute sécurité et munis de l'information nécessaire. Deuxièmement, la volonté d'être attentif aux entreprises et aux consommateurs en diminuant la paperasserie et en éliminant les obstacles aux innovations du marché. Troisièmement, la volonté de mettre en place un cadre réglementaire souple qui peut facilement s'adapter aux besoins futurs des consommateurs sur le marché sans apporter des modifications législatives encombrantes.

Le ministère de la Consommation et du Commerce (MCC) désire recevoir vos points de vue. Aux étapes importantes de ce document, on pose des questions aux lecteurs pour faciliter le cheminement de leur pensée sur des problèmes soumis. On encourage les particuliers et les organisations à répondre aux questions particulières et à apporter leurs commentaires sur toute autre question portant sur la réglementation des ventes immobilières dans la province. Les commentaires peuvent nous être transmis par télécopieur, par courriel, par courrier régulier à l'adresse donnée à la fin du présent document.

Le gouvernement de l'Ontario met en marche le processus sans précédent d'une vaste réforme de la protection du consommateur. En plus de ce document, le MCC a publié un document de consultation, *La protection du consommateur au XXI siècle,* qui renferme certaines propositions sur la modernisation de neuf textes législatifs, y compris la *Loi sur la protection du consommateur* et la *Loi sur les pratiques de commerce.* Le Ministère mène également des consultations sur des réformes proposées à la *Loi sur les commerçants de véhicules automobiles* et à la *Loi sur les agences de voyages.* De plus, on mène en ce moment une consultation publique sur un projet de loi concernant la protection des renseignements personnels afin de protéger les droits relatifs aux renseignements personnels des particuliers, et d'appuyer le commerce électronique et la compétitivité de l'Ontario. On peut obtenir des exemplaires en ligne des ces documents de consultations à l'adresse suivante, www.ccr.gov.on.ca, ou en communiquant avec l'unité des renseignements généraux du Ministère au (416) 326-8555 ou au 1-800-268-1142.

II. Contexte

La LCCI protège le consommateur en fixant des normes à l'intention des courtiers et des représentants (ces derniers souvent appelés agents immobiliers). La Loi exige l'inscription de tous les courtiers et agents et prévoit la nomination d'un registrateur ayant des pouvoirs

d'inspection. La Loi identifie également les personnes qui peuvent s'adonner au commerce immobiliser sans être inscrit. Elle renferme les principaux éléments suivants :

- **Inscription** – L'inscription constitue la première démarche pour s'assurer que les activités commerciales des personnes qui traitent d'affaires immobilières avec les consommateurs sont régies avec efficacité par un organisme de réglementation. Le registrateur détermine si le demandeur peut se qualifier à la première inscription et aux renouvellements subséquents. Il peut proposer de refuser, de révoquer ou de suspendre une inscription. Il est également possible, avec l'accord de l'inscrit, d'imposer des conditions au moment de l'inscription. Lorsque le registrateur propose de refuser, de révoquer ou de suspendre une inscription, le demandeur touché ou l'inscrit peut demander une audience devant le Tribunal d'appel en matière de permis (TAP ou le « Tribunal »), un organisme d'arbitrage indépendant du MCC. En pareilles circonstances, le Tribunal dicte les mesures à prendre au registrateur.

- **Normes et règles du marché** – La Loi impose aux courtiers et aux agents de mener leurs activités commerciales avec honnêteté, intégrité, responsabilité financière et en conformité avec la loi. Cette dernière prévoit des dispositions qui régissent le commerce, les activités des comptes en fiducie et la publicité. Par exemple, en cas d'énoncés mensongers ou trompeurs dans une publicité, le registrateur peut ordonner la cessation immédiate de l'utilisation du matériel en cause. L'inobservance des règlements dans la conduite de ses affaires peut entraîner la révocation ou la suspension ou le refus d'une inscription.

- **Inspection** – Les inscriptions permettent au registrateur de répondre aux plaintes des consommateurs et de s'assurer que les inscrits respectent les dispositions de la Loi concernant l'inscription, le maintien de comptes en fiducie et les règlements du commerce. Les courtiers inscrits doivent, en vertu de la LCCI, mener leurs activités dans un lieu autorisé au moment de l'inscription. Cette loi accorde aux inspecteurs un accès à tous les registres et à tous les dossiers des personnes inscrites qui font l'objet d'une inspection. La Loi condamne toute forme d'obstruction à une inspection ou à une enquête. Environ 1000 inspections sont menées chaque année.

- **Enquête et poursuite** – Il arrive qu'il soit nécessaire de mener une enquête sur les activités d'un courtier ou d'un agent. Des enquêteurs sont nommés en vertu de la LCCI et désignés sous le nom d'agents d'infractions provinciaux. Les enquêteurs réunissent des preuves et, dans certains cas, peuvent obtenir des mandats et porter des accusations. Il est également possible de poursuivre les contrevenants.

Depuis1997, la LCCI a été administré par le Conseil ontarien de l'immobilier (COI), une autorité administrative sans but lucratif, créée en vertu de la *Loi de 1996 sur l'application de certaines lois traitant de sécurité et des services aux consommateurs*. Les prescriptions de la loi sont administrées par le COI, mais le gouvernement de l'Ontario demeure responsable de l'élaboration de ces dispositions et de l'évaluation du rendement du COI concernant l'administration de la Loi. Afin de l'assurer que le COI remplit correctement son mandat, le gouvernement à élaboré un certain nombre de fonctions gouvernementales et de mécanismes de responsabilité, y compris la conclusion d'une entente administrative avec le COI.

Le point de convergence de ce document est de s'assurer que la protection des consommateurs prévue par loi est pertinente au marché actuel en révisant et en proposant de mettre à jour la législation actuelle.

Le Ministère procède en ce moment à une révision distincte de l'administration courante de diverses lois (y compris la LCCI). Cette révision est menée par des autorités administratives. Il est possible d'obtenir d'autres détails sur cette initiative à l'adresse suivante www.ccr.gov.on.ca, ou en communiquant avec l'unité des renseignements généraux du Ministère au (416) 326-8555 ou au 1-800-268-1142.

III. Propositions soumises à votre réflexion

1. Activités relatives à l'inscription

L'inscription des courtiers et des représentants immobiliers est un élément essentiel à la protection efficace aux consommateurs lors de transactions immobilières. Les propositions contenues dans ce chapitre visent à raffermir de deux façons la protection des consommateurs. Premièrement, en s'assurant que les demandes et les inscriptions sont traitées avec efficacité et rapidité et deuxièmement, en s'assurant que le processus d'inscription englobe les diverses catégories d'affaires immobilières.

Examen des demandeurs

Tous les courtiers et tous les agents doivent s'inscrire en vertu de la LCCI. Cette inscription permet aux courtiers et aux agents de faire le commerce de biens immobiliers conformément aux lois de l'Ontario. Un demandeur peut s'inscrire ou renouveler son inscription en respectant les conditions décrites dans la Loi. Cette loi défend aux courtiers d'embaucher des personnes non inscrites; elle défend également à toute personne de faire le commerce de biens immobiliers à moins d'être l'agent inscrit d'un courtier inscrit. (NOTA : la Loi libère certaines personnes de l'obligation de s'inscrire, p. ex., un procureur dont la vente d'un bien immeuble est réalisée dans le cadre de ses fonctions de procureur et qui en fait également partie.)

Le registrateur détermine si les demandeurs possèdent les qualités nécessaires à leur première inscription ou à son renouvellement subséquent. Il peut proposer de refuser, de révoquer ou de suspendre une inscription. Des conditions peuvent être imposées à une inscription avec l'accord de l'inscrit. Voici quelques cas, où il est possible de proposer un refus, une révocation ou la suspension d'une inscription :

- après avoir vérifié la situation financière du demandeur, il y tout lieu de croire qu'il ne pourra assumer la responsabilité financière de l'exploitation d'un commerce;
- le comportement antérieur du demandeur (les dirigeants ou les directeurs dans le cas d'une société) présente des raisons suffisantes pour laisser croire que le demandeur ne pourra pas exploiter son entreprise conformément à la loi et avec intégrité ou honnêteté;
- le demandeur se livre à des activités qui sont ou qui seront, si son inscription est acceptée, contraire à la CCI et à la réglementation.

En outre, le registrateur peut refuser de renouveler une inscription, ou encore de la suspendre ou de la révoquer lorsque l'inscrit ne respecte pas les conditions de l'inscription.

Alors que le but du processus d'inscription est plutôt clair, les scénarios décrits ci-après illustrent combien les objectifs de la Loi, en particulier les circonstances, peuvent s'avérer frustrants.

On a refusé la demande d'inscription de John comme courtier immobilier parce que, après examen par le registrateur, ce dernier a jugé que le demandeur ne pourrait pas assumer de responsabilité financière dans l'exploitation de son commerce. Le registrateur a donc proposé de refuser la demande qui a été par après confirmée à la suite d'une révision et d'une décision du Tribunal d'appel en matière de permis. Une semaine après la décision du TAP, le demandeur s'est inscrit à nouveau.

En ce moment, les inscrits ou les demandeurs dont l'inscription a été refusée ou révoquée peuvent soumettre à nouveau leur demande sans attendre les délais prescrits. Il est proposé que la Loi détermine par réglementation un délai minimum au demandeur à qui l'on a refusé ou révoqué une inscription avant de songer à soumettre une nouvelle demande.

Les critères d'inscription des sociétés pourraient être également clarifiés. L'exigence relative à la responsabilité financière d'un particulier dans la direction d'une entreprise doit également s'appliquer non seulement aux sociétés, mais encore à leurs dirigeants et à leurs directeurs. Il est proposé d'apporter cet amendement à la Loi.

Questions soumises à votre réflexion :

1) *La proposition visant à imposer un délai minimum avant qu'un demandeur dont l'inscription a été refusée ou révoquée puisse renouveler sa demande vous semble-t-elle pertinente ?*

2) *Appuyez-vous la proposition de tenir compte de la responsabilité financière des dirigeants et des directeurs d'une société au moment d'étudier l'inscription de cette dernière ?*

Catégories d'inscription

En vertu de la LCCI, il n'y a que deux catégories d'inscriptions : l'une réservée aux courtiers et l'autres aux agents. Cependant, le marché ayant subi de profondes transformations, il est devenu beaucoup plus complexe qu'à l'époque où cette loi a été adoptée. Les courtiers et les agents immobiliers sont souvent des experts en un seul secteur du marché immobilier : les immeubles résidentiels par comparaison aux immeubles commerciaux. Les courtiers qui se spécialisent dans les transactions commerciales, celles touchant les commerces, qui peuvent ou ne peuvent pas comprendre des propriétés physiques sont également assujettis à la Loi. Même s'il existe différentes sortes de transactions assujetties à la Loi, il n'y a que deux catégories d'inscrits.

Il est possible de traiter cette distinction en créant de nouvelles catégories d'inscription accompagnées de conditions différentes adaptées à chaque spécialité. Une autre possibilité serait la création d'une seule catégorie d'inscription à laquelle s'ajoutent des sous-catégories pour désigner les spécialités. Selon ce système, chaque inscrit doit satisfaire aux exigences imposées à un courtier qui possède une base de connaissances solides dans son domaine. Les courtiers deviendraient alors des spécialistes dans des domaines particuliers reconnus en vertu d'un règlement, à condition de satisfaire à des critères imposés touchant la formation et les qualifications.

Il est proposé que la Loi permette la création de catégories et de sous-catégories d'inscriptions de courtiers et d'agents adaptées aux domaines spécialisés. Le contenu du programme et la certification de spécialistes qui assureront une formation spéciale devraient être imposés par voie de réglementation. Les courtiers qui acquièrent la qualification et le titre de spécialiste pourraient faire la promotion de leurs services qu'ils peuvent offrir.

De plus, un nombre croissant d'entreprises se lancent dans différentes sphères des transactions immobilières. Ainsi, les aides, les conseillers et les consultants immobiliers et les gestionnaires

immobiliers interagissent régulièrement avec des consommateurs intéressés à l'achat d'une propriété.

La croissance de l'Internet a également contribué à la naissance de nouvelles méthodes, en particulier l'apparition de sites de référence en ligne qui prend de l'importance avec le temps.

La popularité croissante de l'Internet encouragera un plus grand nombre de courtiers et d'agents immobiliers à fournir des listes et de l'information en ligne comme, par exemple, des visites vidéo et des données comparées sur les coûts en ligne. Les courtiers résisteront difficilement à l'adoption des sources de références en ligne qui peuvent devenir la principale base d'information des consommateurs. Certaines autorités américaines ont traité cette situation en émettant des directives aux inscrits lorsqu'ils traitent avec les services de références. Afin de traiter ces nouvelles catégories de modèles d'affaires immobilières, il est proposé que la Loi détermine, par voie de règlements, des catégories d'inscrits soumis à des conditions qui leur sont propres.

Questions soumises à votre réflexion :

3) *Êtes-vous d'accord avec la proposition touchant la création de catégories et de sous-catégories d'inscription à l'intention des courtiers et des agents pour des domaines spécialisés ?*

4) *La Loi doit-elle exiger une plus grande diversité d'inscriptions dans les affaires immobilières? Le cas échéant, quelles catégories d'affaires immobilières faut-il inscrire ?*

2. Publicité

Portée des normes de publicité

Les dispositions générales de la Loi concernant la publicité mensongère ou trompeuse ne touchent pas en ce moment les nombreux intervenants qui annoncent régulièrement des transactions immobilières, les consultants immobiliers par exemple.

Alors à la recherche d'une résidence, Jessica découvre, à l'aide d'une publicité dans le journal, une maison en rangée à prix abordable dans son secteur. La propriété semble à première vue posséder tout ce qu'elle cherchait. Après une recherche plus approfondie, elle conclut que la publicité était tout à fait trompeuse. Elle a tenté de la faire enlever, mais comme elle n'avait pas été commandée par un courtier ou un agent inscrit, elle s'est rendu compte que sa tâche ne serait pas facile.

Dans d'autres législations ministérielles où l'on s'intéresse de façon particulière au contenu de la publicité, p. ex., la *Loi sur les permis d'alcool*, les dispositions relatives à la publicité peuvent s'appliquer à toutes les parties intéressées, et non seulement aux fabricants détenteurs d'une licence et aux restaurateurs avec permis d'alcool. Étant donnée qu'une portée plus étendue des règlements sur l'immobilier renforcerait les dispositions relatives à la protection des consommateurs, il est proposé que la Loi permette d'appliquer les règles et règlements à toutes les entreprises qui font de la publicité immobilière.

Question soumise à votre réflexion :

5) *Est-ce que toutes les entreprises qui font de la publicité immobilière, y compris celles qui ne sont pas inscrites en vertu de la LCCI, devraient être assujetties aux dispositions sur la publicité de la LCCI et à ses règlements ?*

Mesures correctives concernant les infractions en matière de publicité

Les sanctions imposées à la suite de l'application des dispositions sur la publicité en vertu de la Loi sont quelque peu limitées. En vertu de cette Loi, s'il y a tout lieu de croire qu'un courtier fait une déclaration mensongère, trompeuse ou prêtant à la confusion, le registrateur peut demander et ordonner de mettre immédiatement un terme à cette publicité. Cette initiative exige un avis écrit et même si la plupart des inscrits se conforment à de telles ordonnances, les courtiers peuvent demander une audience au Tribunal d'appel en matière de permis. Ce dernier peut accorder un sursis à la cessation immédiate de la mesure jusqu'à ce qu'il publie sa décision. En de telles circonstances, il peut prendre des semaines, voire des mois, avant qu'une publicité trompeuse ne soit retirée.

De plus, aucune autorité ne peut, en vertu de la Loi, exiger une rétractation ou la correction d'une publicité une fois qu'elle a été confirmée. Il est proposé que la Loi établisse une autorité qui pourrait imposer un recours immédiat, les ordonnances exécutoires par exemple, à un inscrit qui ne respecte pas les dispositions de la LCCI sur la publicité.

Enfin, la Loi ne prévoit pas de sanctions particulières dans les cas d'une publicité inconvenante autre que la suspension ou la révocation de l'inscription. Il est proposé d'amender la Loi afin de créer une autorité qui aura le pouvoir d'imposer des sanctions en vertu de règlements dans les cas de publicité trompeuse et mensongère.

Questions soumises à votre réflexion :

6) *La proposition touchant la création d'une autorité qui imposerait des recours immédiats, tels que des ordonnances exécutoires, aux inscrits qui ne respectent pas les dispositions de la LCCI sur la publicité est-elle pertinente ?*

7) *La proposition touchant la création d'une autorité qui imposerait des sanctions particulières dans le cas de publicité trompeuse et mensongère est-elle appropriée ? Le cas échéant, quelles sortes de sanctions seraient jugées pertinentes ?*

3. Réglementation en matière de commerce

Information erronée

La falsification de documents ou la prestation d'une information erronée ou fausse liée au affaires immobilières cause un problème à l'industrie. Ces gestes peuvent influencer non seulement les acheteurs individuels de résidence, mais encore les inscrits honnêtes, les prêteurs hypothécaires, les agents d'évaluation, les régimes d'enregistrement fonciers et les chambres immobilières.

De telles pratiques peuvent constituer une violation des obligations d'un inscrit d'exploiter son commerce avec honnêteté et intégrité et peuvent de ce fait entraîner la suspension ou la révocation de l'inscription. Par contre, une disposition supplémentaire sur les infractions concernant une fausse information mettra en évidence la gravité de l'offense et renforcera la

Suzy désire acheter sa première résidence. Son budget est très serré et elle éprouve des difficultés à obtenir un prêt hypothécaire sur une résidence en particulier. Afin de « l'aider à s'en sortir», l'agent immobilier de Suzy lui montre comment falsifier l'information financière inscrite sur la demande d'un prêt hypothécaire afin d'obtenir une somme plus importante de la banque. Suzy qui obtient son prêt à la suite des conseils de son agent éprouve bientôt des difficultés financières. Quelques mois plus tard, elle est forcée de vendre sa résidence et subit une lourde perte.

protection des consommateurs. Il est proposé que la Loi prévoit un infraction pour ceux qui falsifient ou aident à falsifier une information ou des documents touchant des transactions immobilières ou qui fournissent un information ou des documents faux ou qui prêtent à confusion touchant des transactions immobilières. En outre, un inscrit qui induirait en erreur ou conseillerait une personne à falsifier une information ou a en donner une qui prêterait à la confusion pourrait commettre une infraction.

Question soumise à votre réflexion :

8) *Est-il pertinent d'ajouter des dispositions sur les infractions qui défendraient expressément aux inscrits de donner une information erronée ou d'aider d'autres personnes à falsifier une information touchant une transaction immobilière ?*

Double représentation d'une agence immobilière

Dans le contexte des transactions immobilières, l'expression « double représentation d'une agence immobilière » se rapporte à la situation où un courtier ou un agent représente à la fois le vendeur et l'acheteur. Ce genre de situation ouvre la porte à d'éventuels conflits d'intérêt et sa dénonciation est de la plus haute importance. Les règlements qui régissent les relations entre un responsable, par exemple un courtier immobilier, et un agent sont décrits dans le common law qui traite de questions telles que les responsabilités fiduciaires. Les dispositions relatives à la divulgation du code général de conduite du COI obligent également les membres à divulguer toute information touchant les transactions.

Tout de suite après avoir acheté une nouvelle maison, un consommateur a déposé une plainte à l'encontre d'une agente, prétendant qu'elle n'avait pas agi dans son meilleur intérêt parce qu'elle avait également travaillé pour le vendeur. En réponse à la plainte de sa cliente, l'agent a rétorqué qu'elle avait déclaré à sa cliente l'existence d'une entente de double représentation dès leur première rencontre. Malheureusement, l'agente ne dispose d'aucune preuve puisqu'elle n'a pas consigné par écrit la divulgation de la situation.

Pour éviter des conflits d'intérêt dans le cas de situations de double représentation d'une agence immobilière, certaines autorités législatives ont statué que les entreprises de courtage peuvent représenter les intérêts des acheteurs ou deux des vendeurs, mais non les deux à la fois. Dans d'autres cas, on évite les éventuels conflits d'intérêt en donnant des lignes directrices spécifiques, y compris les exigences en matière de divulgation qu'un courtier doit suivre dans une situation de double représentation.

Question soumise à votre réflexion :

9) *La Loi doit-elle défendre la double représentation d'une agence lors de transactions immobilières ou doit-elle inclure des dispositions précises pour régir cette double présentation ?*

4. Comptes en fiducie

Les courtiers immobiliers manipulent les dépôts des acheteurs de résidence conformément aux dispositions de la Loi. Le décaissement de fonds en fiducie non réclamés et d'intérêts accumulés dans des comptes en fiducie soulèvent de nombreux problèmes.

En ce moment, si une personne admissible à des fonds en fiducie demeure introuvable un an son admissibilité, le courtier qui détient l'argent doit le remettre au COI qui verse cet argent à ladite personne. La Loi ne prévoit cependant pas ce que fera le COI si cette personne demeure toujours introuvable.

Le problème devient plus épineux lorsque le courtier n'est plus inscrit. La LCCI ne prévoit pas de règlements particuliers concernant le départ d'un courtier.

Enfin, la LCCI ne renferme pas de dispositions relatives aux intérêts non réclamés, ce qui amène à la confusion au moment de déterminer les ayants droit à ces intérêts. Ces intérêts sont peu élevés dans le cas de fonds privés, mais peuvent atteindre des sommes importantes s'il s'agit de transactions collectives. Certaines provinces ont réglé la question des fonds en fiducie non réclamés en créant une fondation spéciale à but non lucratif dont les objectifs se rapportent à l'immobilier. Il est proposé que la LCCI permette aux fonds en fiducie[1] d'être utilisés à des fins charitables d'intérêt public.

Question soumis à votre réflexion :

10) Est-il pertinent de permettre l'utilisation de fonds en fiducie non réclamés pour les consacrer à des fins charitables d'intérêt public ?
   a) Le cas échéant, quels règlements faudrait-il appliquer en ce qui concerne le décaissement de ces fonds ?
   b) La Loi devrait-elle renfermer des dispositions précises touchant la fin d'un courtage ?
   c) La Loi devrait-elle traiter avec précision le problème des intérêts payables à un compte en fiducie ?

5. Surveillance de la conformité et normes d'application

On reçoit environ 1000 plaintes par année et les inspections, les enquêtes et les poursuites en vertu de la LCCI s'élèvent à environ 1200 annuellement. Une application efficace appuie les importantes dispositions de la Loi touchant la protection des consommateurs. Tout comme dans le cas de l'inscription, les dispositions actuelles relatives à l'application doivent être élargies afin de traiter les divers problèmes de conformité soulevés en vertu de la Loi.

Suspensions accélérées

Avant de suspendre, de révoquer ou de refuser le renouvellement de l'inscription d'un courtier ou d'un agent, le registrateur doit entamer un processus juridique. Si l'inscrit demande une

[1] L'expression « fonds en fiducie non réclamés » ne concerne pas les fonds en fiducie qui ne sont pas réclamés durant un certain temps en raison de différends concernant les ayants droit (par exemple, les fonds qui font l'objet d'une litige), mais plutôt les fonds dont les ayants droit sont connus et qui n'ont pas été réclamés.

audience, il peut s'écouler un certain délai avant que la date de cette audience ne soit fixée. Dans certaines circonstances, un consommateur peut être à risque et la réputation de l'industrie détériorée pendant ce temps.

En vertu de la *Loi sur les agences de voyages*, le registrateur peut, s'il croit l'intérêt public en danger, exiger la suspension immédiate de l'inscription. Si l'inscrit exige une audience, la suspension expire quinze jours après l'avis de demande d'une audience, à moins que celle-ci ait commencé durant cette période de temps. Le TAP a le pouvoir de prolonger cette suspension jusqu'à ce que le processus d'audience soit terminé. Cet arrangement permet de prendre les mesures nécessaires si l'on croit que la poursuite des activités de l'inscrit au cours du processus de révision entraîne des risques importants à la protection des consommateurs.

Afin de traiter les situations pour lesquelles l'intérêt public exige d'imposer une suspension immédiate à l'inscrit, il est proposé que la LCCI ajoute le pouvoir d'imposer immédiatement des suspensions temporaires qui entreraient en vigueur immédiatement. Comme on l'a vu dans la *Loi sur les agences de voyages*, les inscrits auront droit à commencer une audience dans les délais prescrits, sinon la suspension sera levée.

Le pouvoir d'imposer une suspension immédiate ne vise pas à remplacer les poursuites en vertu de la Loi. Ce pouvoir serait utilisé pour minimiser les dommages causés au consommateur pendant la durée du processus qui permettra de déterminer s'il y a infraction en vertu de la Loi.

Question soumise à votre réflexion :

11) Est-il pertinent d'ajouter le pouvoir d'imposer des suspensions immédiatement, lorsqu'on croit l'intérêt public en danger ? Si oui, l'audience doit-elle commencer après une période de temps précise ?

Solutions de rechange aux suspensions et aux révocations

La révocation ou la suspension d'une inscription est la démarche la plus courante dans le cas d'une infraction en vertu de la Loi. Cette dernière n'autorise pas l'imposition de sanctions administratives ou de mesures correctives lors d'infractions mineures. Le pouvoir d'imposer des sanctions administratives ou des ordonnances de restitution dans le cas d'infractions mineures permettra une plus grande souplesse pour assurer la conformité.

Juan, un acheteur éventuel de résidence, a porté plainte contre Mary, une agente inscrite. À la suite d'une enquête du registrateur, ce dernier a conclu que Mary avait manqué aux principes d'honnêteté en deux occasions en traitant avec Juan. Le registrateur a donc décidé qu'une suspension serait trop sévère dans ce cas particulier.

En pareils cas, instituer un pouvoir pour imposer des sanctions administratives en harmonie avec la gravité de l'infraction sera à l'avantage du consommateur et de l'inscrit. Ce dernier ne devrait pas se sentir menacé d'une suspension dans le cas d'une infraction mineure et le consommateur tirerait avantage de l'imposition de nouvelles sanctions lorsque l'infraction n'est pas assez grave pour entraîner la suspension ou la révocation de l'inscription. Il est proposé d'amender la LCCI afin d'imposer des sanctions de rechange, conformément aux règlements, à la suspension ou à la révocation d'une inscription.

Le pouvoir d'imposer des sanctions administratives ne vise pas à remplacer les poursuites en vertu de la Loi. Ce pouvoir serait utilisé pour imposer des sanctions en harmonie avec la gravité

du problème, tout en permettant, le cas échéant, d'appliquer continuellement le processus qui détermine s'il y a infraction en vertu de la Loi.

Question soumise à votre réflexion :

12) Croyez-vous que la Loi devrait renfermer des sanctions administratives comme le prescrit les règlements ? Si oui, quelles sortes de sanctions faut-il appliquer pour traiter les problèmes de conformité et d'application ?

Infractions

Comme il l'a été stipulé précédemment, il existe un processus de consultation continu sur des propositions visant à moderniser un ensemble de neuf textes législatifs sur les consommateurs, y compris la *Loi sur la protection du consommateur* et la *Loi sur les pratiques de commerce.* L'une des propositions qui fait l'objet d'une étude est l'augmentation du montant maximum des amendes et des infractions dans le cas d'infraction en vertu de ces lois.

Des amendes et des sanctions uniformes et efficaces constituent un puissant moyen de dissuasion envers ceux qui oseraient violer sérieusement les lois sur la protection des consommateurs. Afin d'assurer une application uniforme des amendes et des sanctions dans tous les règlements touchant la protection du consommateur, il est proposé d'augmenter le maximum des amendes et des sanctions, conformément à la Loi, à 50 000 $ pour les personnes et à 250 000 $ pour les sociétés. Il est également proposé que la durée maximale d'un emprisonnement passe de un an à deux ans moins un jour.

Question soumise à votre réflexion :

13) Croyez-vous que les amendes et les sanctions maxima relatives aux infractions à cette loi doivent être augmentées et être plus conformes aux autres lois touchant la protection du consommateur ?

6. Réduire la paperasserie

Comme il l'a été écrit dans l'introduction, le gouvernement s'est fixé comme priorité de réduire les exigences réglementaires non nécessaires. La paperasserie, qu'elle se présente sous forme d'une réglementation trop écrasante ou de recours trop compliqués, constitue une entrave qu'il faut faire disparaître. En menant une révision de la LCCI, le Ministère espère éliminer les exigences inutiles et clarifier et rationaliser les dispositions législatives. En voici quelques exemples :

Détention d'actions

En vertu de la Loi, les courtiers inscrits doivent détenir au moins 51 p. cent des droits de vote d'une société de courtage. Cette exigence vise à assurer la responsabilité des activités de courtage et des employés d'un courtier. Le courtier qui détient ces actions est référé de façon non officielle comme un « courtier inscrit au registre ». Cette exigence en matière d'actionnariat peut toutefois constituer une entrave aux investissements dans l'industrie; elle peut également être éludée en concluant des ententes complexes de propriété corporative. Afin de trouver une solution à ce problème, il est proposé d'éliminer le règlement relatif à la détention de 51 p. cent des actions et de le remplacer par la désignation d'un registre officiel, accompagné d'exigences spécifiques prescrites par des règlements. Ces exigences pourraient comprendre des dispositions exigeant que le courtier soit le représentant de la société ou le signataire du compte en fiducie, ou les deux à la fois.

Question soumise à votre réflexion :

14) La proposition d'éliminer la disposition touchant le 51 p. cent de détention des actions et d'amender celles relatives à la propriété du courtier pour y introduire des exigences particulières envers le « courtier inscrit au registre » est-elle pertinente ? Le cas échéant, quelles seraient ces exigences particulières ?

Responsabilité du courtier

La LCCI, dans la version actuelle, n'impute pas expressément une responsabilité du courtier envers les activités des agents à son service. Toutefois, cette responsabilité est sous-entendue dans l'obligation faite aux agents d'être inscrits à titre d'agents d'un courtier inscrit. Certaines dispositions de la Loi et certaines exigences touchent directement les courtiers, alors que d'autres s'appliquent et aux courtiers et aux agents. La responsabilité finale d'une action particulière n'est pas toujours évidente. Il est proposé donc de définir clairement le rôle de supervision du courtier afin de déterminer celui qui doit assumer la responsabilité finale.

Question soumise à votre réflexion :

15) La proposition de clarifier le rôle de supervision du courtier est-elle pertinente ?

Obligation de rendre compte

La confusion sur ce qui représente une anomalie dans les registres et dans la tenue des dossiers entraîne parfois des différends entre l'inscrit et le registrateur. En accordant un pouvoir en vertu de la Loi, dans le cadre d'un règlement ou d'une décision du ministre, de clarifier la forme, le lieu et le contenu des registres du courtier, les entreprises découvriront avec plus de clarté leurs obligations en vertu de la Loi. Il est proposé que la Loi accorde le pouvoir de clarifier les exigences touchant le lieu et le contenu des dossiers et des registres.

Questions soumise à votre réflexion :

16) Est-il pertinent de modifier la Loi en vue d'accorder le pouvoir de clarifier les exigences en matière de contenu et d'endroit des dossiers et des registres ?

17) Y a-t-il d'autres amendements à la paperasserie qui retiennent l'attention ?

7. Une protection du consommateur attentive et compatible grâce à l'établissement de règlements par le ministre

L'un des plus grands défis que doit affronter une législation sur la protection du consommateur est d'assurer que les normes de la réglementation puissent s'adapter rapidement aux changements du marché. De façon générale, le gouvernement doit apporter un amendement à la législation pour améliorer la protection du consommateur en vertu de la LCCI, un processus qui peut s'avérer long. Il peut donc être très difficile d'apporter des modifications en temps opportun.

Il est proposé d'accorder, en vertu de la LCCI, le pouvoir au ministre d'établir des « règlements » visant l'amélioration de la protection du consommateur. Une décision prise par le ministre, par exemple une nouvelle directive sur la publicité ou une disposition sur l'assurance, deviendra un règlement en vertu de la Loi; elle aura de ce fait force de loi. Il est proposé donc

d'insérer l'établissement de règlements par le ministre dans une LCCI amendée, conformément aux critères suivants :

- Le pouvoir d'établir des règlements accordé au ministre devrait préciser qu'ils doivent viser l'amélioration de la protection des consommateurs. Il faut insister sur le fait que l'établissement de règlements par le ministre ne devrait rechercher qu'à améliorer et à compléter la protection qui représente l'objectif ultime de la Loi, et non de diminuer cette protection.

- L'établissement de règlements par le ministre ne doit pas servir à contredire ou à annuler des dispositions législatives ou réglementaires de la Loi. Des modifications à la Loi devront toujours être approuvées par le Parlement. Les modifications apportées par le lieutenant gouverneur en conseil nécessiteront toujours l'approbation du Cabinet.

- La Loi prévoit un processus de consultation concernant des règlements proposés avec l'autorité administrative responsable de la LCCI. L'établissement de règlements du ministre sera néanmoins discrétionnaire et pourra être appliqué ou non après une décision prise par le ministre uniquement.

- La portion de la Loi qui accorderait au ministre le pouvoir conféré par la loi d'établir des règlements ne doit pas être délégué à une autorité administrative en vertu de la *Loi de 1996 sur l'application de certaines lois traitant de sécurité et de services aux consommateurs.* Le COI, l'organisme qui administre la LCCI, serait invité à jouer un rôle clé en recommandant des règlements proposés au ministre, mais ne pourrait exercer le pouvoir d'établir des règlements. Le ministre pourrait également tenir compte de la participation d'autres sources comme les groupes de consommateurs ou les défenseurs des consommateurs au moment d'appliquer ce pouvoir.

Parmi les avantages à retirer de cette proposition, notons la possibilité pour le ministre de faire appel au savoir-faire en matière de fonctionnement et de marché du COI ainsi que de l'expérience législative du Ministère. Le ministre disposerait de la compétence nécessaire pour affronter avec efficacité et efficience aux problèmes de consommation qui surviennent. Grâce à ce mécanisme, certains éléments comme les nouvelles normes de la pratique de l'industrie ou les lignes directives de la publicité pourront suivre le rythme des changements du marché.

Les normes publicitaires sont un exemple où l'établissement de règlements revêt un certain sens dans le domaine de l'industrie immobilière. Les règlements peuvent être un moyen efficace de clarifier les catégories de publicité jugées pertinentes à l'intention des inscrits. Les règlements ne doivent pas contredire la Loi ou ses règlements, mais donner plus de détails sur les catégories de publicité qui pourraient être jugées fausses ou mensongères pour faciliter l'application des dispositions de la Loi. La mise en application des exigences et des mises à jour subséquentes déterminées par l'établissement de règlements permettrait d'apporter plus rapidement des changements aux modifications du marché.

Questions soumises à votre réflexion :

18) La proposition d'accorder au ministre le pouvoir d'établir des règlements en vue d'améliorer la protection du consommateur à la lumière de la rapide évolution du marché est-elle pertinente ?

19) Les conditions qui entourent l'utilisation de l'établissement de règlements par le ministre offrent-elles un ensemble raisonnable de vérifications et d'équilibre ?

IV. À votre tour maintenant

Comme il l'a été écrit à l'introduction, les trois objectifs qui inspirent l'élaboration de propositions législatives sont l'honnêteté envers les consommateurs, une réglementation judicieuse et une souplesse accrue nécessaire pour traiter avec un marché en constante évolution.

Il nous faut la participation, les conseils, les opinions et les suggestions des consommateurs, du monde des affaires, des professionnels, des professeurs d'université et autres si nous voulons nous assurer d'atteindre vraiment ces objectifs.

Plusieurs questions ont été posées tout au long de ce document. Ces questions apparaissent dans le questionnaire qui vous est fourni. Le ministère de la Consommation et du Commerce vous serait très reconnaissant de votre participation. Merci d'avoir consacré du temps et des efforts à lire ce document.

Vous pouvez transmettre vos commentaires à l'adresse suivante :

Ministère de la Consommation et du Commerce
Consultations sur le secteur de la protection du consommateur
250, rue Yonge, 35e étage
Toronto (Ontario) M5B 2N5

Télécopieur : (416) 326-8885

Courriel : cpa@ccr.gov.on.ca

Ce document peut être relu en ligne à l'adresse suivante : www.ccr.gov.on.ca.

Le ministère de la Consommation et du Commerce a été invité à mener une consultation publique sur la meilleure façon de réformer *la Loi sur le courtage commercial et immobilier.* Toute information personnelle donnée est assujettie à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée.* Cette information sera utilisée pour faciliter l'orientation et l'évaluation des résultats de la consultation qui peut mener à la divulgation, et son utilisation par le Conseil ontarien de l'immobilier, des autres participants, des institutions et des parties intéressées pendant et après la consultation. Votre nom ne sera pas publié sans votre autorisation.

Si vous désirez poser des questions sur la collecte, l'utilisation et la divulgation de cette information, veuillez communiquer avec :

Le coordonnateur de l'information et de la protection de la vie privée
Ministère de la Consommation et du commerce
(416) 326-8470

Annexe un
Loi sur le courtage commercial et immobilier
Statistiques choisies

	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000
Nombre d'inscrits :	48 897	49 283	49 357	46 200
Application :				
Nombre d'inspections :	104	244	979	1180
Nombre d'enquêtes :	s/o	15	20	30
Nombre de poursuites :	s/o	10	10	25
Amendes imposées en $:	s/o	63 650 $	18 500 $	274 150 $
Demandes de renseignements et de plaintes :				
Nombre de demandes de renseignements et de plaintes :	682	463	618	1 190
Inscriptions :				
Nombre d'inscriptions traitées :	32 180	35 720	23 333	35 650

ISBN 0-7794-0134-4

09/2000